ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Energo Příbram, s. r. o.**, se sídlem Obecnická 269, Příbram, zastoupená Mgr. Ing. Ondřejem Kolářem, advokátem se sídlem Bělohradská 79, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Společenství vlastníků jednotek Příbram VII čp. 147, 148, 149**, se sídlem Politických vězňů 147, Příbram, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2017, č. j. 134740/2017/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2020, č. j. 43 A 5/2018 - 81,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je procesním nástupcem původního žalobce JUDr. Tomáše Pelikána, jenž se v postavení správce konkurzní podstaty úpadce Příbramská teplárenská a.s., IČ: 46356550, sídlem Obenická 269, Příbram (dále jen „úpadce"), žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Příbram (dále jen „správní orgán I. stupně") ze dne 15. 3. 2017, č. j. MeUPB 25354/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí"). Prvostupňovým

rozhodnutím byla stavebníkům povolena stavba „*Plynová kotelna a solární systém – Příbram VII, Politických vězňů č. p. 147 - 149*“.

[2] Společenství vlastníků jednotek č. p. 147, 148, 149 v Příbrami VII (dále jen „SVJ“) podalo prostřednictvím zmocněnce TO SYSTEM dne 23. 11. 2016 žádost o vydání stavebního povolení na stavbu plynové kotelny a solárního systému na pozemcích p. č. st. 997, 998 a 999 v k. ú. Březové Hory. Správní orgán I. stupně na základě žádosti vydal stavební povolení. Součástí stavby plynové kotelny a solárního systému bylo odpojení od centrálního zdroje tepla, který vlastní žalobkyně jako teplárenská společnost.

[3] Krajský soud se v rozsudku nejprve zabýval účastenstvím žalobkyně a především rozsahem okruhu námitek, které v předchozích řízeních i v žalobě byla oprávněna vznášet. Zabýval se otázkou dotčení postupem správních orgánů na subjektivních právech žalobkyně (a úpadce) jako dodavatele tepelné energie prostřednictvím centrální soustavy zásobování. Vyjádřil se ke tvrzeným nejasnostem v osobě stavebníka ve stavebním povolení, k námitce nedostatečného přezkoumání žádosti z hlediska § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) i k námitce nezařazení energetického posudku do správního spisu. Krajský soud se také vyjádřil i k povinnosti posuzování *ex officio* plynoucí z § 89 odst. 2 správního řádu a soudní ochraně poskytované jednotlivcům. Všechny námitky vyhodnotil krajský soud jako nedůvodné.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[5] Stěžovatelka předně namítá, že krajský soud dostatečně nepřihlédl ke všem jejím námitkám a argumentoval judikaturou, která pro danou věc nebyla dostatečně přiléhavá.

[6] Stěžovatelka dále namítá, že se správní orgány mají zabývat *ex officio* aspekty řízení mimo námitky účastníka řízení vycházející z § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a to zejména když na ně účastník poukáže.

[7] Stěžovatelka spatřuje vadu řízení v tom, že se správní orgány věcně zabývaly námitkami stěžovatelky, které mohly odmítnout pro nedostatek procesní legitimace, a tyto námitky navíc nesprávně posoudily. Zde stěžovatelka odkazuje konkrétně na námitky týkající se rozporu stavby s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, které namítala v předchozích řízeních.

[8] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Tuto nepřezkoumatelnost odůvodňuje tak, že se žalovaný několika výše uvedenými námitkami věcně zabýval a posoudil je nesprávně.

[9] Stěžovatelka také namítá, že žalovaný postupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu, vyžádal si potvrzení nebo změnu stanoviska a na základě stanoviska věc nesprávně

věcně posoudil. Toto není podle stěžovatelky zhojeno tím, že žalovaný nebyl povinen podle § 149 odst. 4 správního řádu postupovat.
[10] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud pominul skutečnost, že ji žalovaný k předložení energetického posudku jako podkladu pro rozhodnutí přímo vyzval. Přesto však posudek po jeho předložení zařadil do spisu až na její přímou výzvu. Následně sice žalovaný požádal příslušný orgán ochrany ovzduší o vyjádření k tomuto doplnění, nicméně je zřejmé, že se tak stalo již v situaci, kdy bylo o věci již *de facto* rozhodnuto. Zatajení posudku před orgánem ochrany ovzduší v původním řízení o potvrzení závazného stanoviska mohlo mít na toto rozhodnutí klíčový vliv, a jde tedy o procesní vadu, kterou nelze zhojit pozdějším doplněním posudku do spisu.

[11] Žalovaný uvádí, že žádná pochybení nezjistil a že stěžovatelka a úpadce žádné namítané pochybení konkrétně nedoložili. Stěžovatelka podle žalovaného opakovaně ignoruje § 114 odst. 1 stavebního zákona a ustálenou judikaturu. Žalovaný je také názoru, že stěžovatelka neprokázala nezákonnost postupu nebo rozhodnutí žalovaného, přičemž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka konkrétně neuvádí, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí a věcnou nesprávnost posouzení věci týkající se § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší. Postup podle § 149 odst. 4 správního řádu, který byl podle napadeného rozsudku proveden nad nezbytný rámec, nemá vliv na správnost rozhodnutí o odvolání a ani žádný negativní vliv na práva stěžovatelky. Tvrzení stěžovatelky o zatajení energetického posudku před orgánem ochrany ovzduší je v přímém rozporu se spisem. S ohledem na výše uvedené považuje žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost **není důvodná**.

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu, přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil své závěry. Z formulace kasačních námitek je ostatně zřejmé, že skutečným obsahem kasační stížnosti je nesouhlas se způsobem vypořádání žalobních námitek. Nesouhlas stěžovatelky se závěry krajského soudu nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou

nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[15] Cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je především efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38). Není tedy účelem, aby každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a aby z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu mohl kdokoliv vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014 - 48).

[16] Dle § 114 odst. 1 stavebního zákona může účastník řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují zákonem daný rozsah, se nepřihlíží.

[17] Z hlediska věcného posouzení se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s již ustálenou a dlouhodobou judikaturou, která se vyjadřovala k legitimaci stěžovatelce podobných subjektů. Problematikou změny způsobu vytápění a „odpojování“ bytových domů od centrálního zdroje tepla se již opakovaně zabýval, a to např. v rozsudcích ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 – 71, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159, ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019 - 52, ze dne 23. 2. 2021, č. j. 9 As 262/2020 - 30, či ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 411/2021 - 24. V poslední době navíc v obdobné věci téže stěžovatelky vydal na téměř totožném skutkovém i právním půdorysu rozsudek č. j. 2 As 347/2020 - 33 ze dne 9. 9. 2022, kde se vypořádal s v podstatě identickými námitkami. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od tam vyslovených závěrů odchýlit. Krajský soud se nedopustil nesprávného právního posouzení a jeho argumentace odpovídá konstantní judikatuře, ze které v argumentaci bohatě čerpal.

[18] Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad stěžovatelku oznámením o zahájení stavebního řízení poučil, že ve správním řízení může uplatňovat pouze námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Citované ustanovení neopravňuje osobu v postavení účastníka řízení k podání jakýchkoliv námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech zakládajících její účastenství (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, č. 1787/2009 Sb. NSS).

[19] Stěžovatelka měla jasně vymezený okruh námitek, které mohla ve stavebním řízení a navazujících řízeních uplatňovat. Tím jsou námitky porušení zákona, které se dotklo jejích subjektivních práv (příkladem mohou být např. námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení). Ze správního spisu je ovšem patrné, že takovéto porušení stěžovatelka

nenamítala. Úpadce ve vyjádření k projektové dokumentaci zmínil potřebu přeregulovat na náklady stavebníka topný okruh. Jak ovšem správně dovodil krajský soud, žádný fyzický zásah do soustavy zásobování tepelnou energií ani jiné konkrétní dotčení věcného práva stavbou stěžovatelka (ani úpadce) netvrdila a neplyne ani z obsahu spisu.

[20] V odvolání, v žalobě i v kasační stížnosti stěžovatelka opakovaně vznáší pouze námitky porušení zákona, která se jejích práv dotknout nemohla. Podle rozsudku č. j. 7 As 108/2010 - 71, pokud by krajský soud nebo Nejvyšší správní soud přiznal relevanci takto uplatněným námitkám a věcně je posoudil, dostala by se z pozice žalobkyně namítající zkrácení svých subjektivních práv do pozice univerzálního dohlížitele na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů. Takové postavení jí však nepřísluší. Takto správně argumentoval i krajský soud v napadeném rozsudku.

[21] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka není oprávněna ke vznášení námitek jdoucích mimo rozsah dotčení jejích subjektivních práv (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017 - 30), nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět námitkám týkajícím se nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro nevypořádání se s § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší, neboť jim neodpovídá žádné její subjektivní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018 - 34).

[22] Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět ani námitce nesprávného posouzení věci při postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu. Soud připouští, že správní orgán postupoval nad rámec zákonem předvídaných pravidel, stěžovatelce ovšem nezpůsobil zásah do subjektivních práv. Stěžovatelka tedy není oprávněna vznášet ani námitky proti tomuto postupu, protože zde stěžovatelce nenáleží žádné subjektivní právo, na jehož základě by se mohla domáhat shledání jeho nezákonnosti (pro srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 258/2015 - 37, či ze dne 23. 2. 2021, č. j. 9 As 262/2020 - 30).

[23] V případě námitky stěžovatelky ohledně energetického posudku se Nejvyšší správní soud přiklání k argumentaci krajského soudu. Kromě toho, že žalovaný nebyl podle § 114 odst. 1 stavebního zákona povinen věcně se touto námitkou zabývat, je ze správního spisu zřejmé, že ani k avizovanému „zatajení“ posudku nemohlo dojít, neboť k potvrzení závazného stanoviska došlo dříve, než byl energetický posudek stěžovatelkou předložen.

[24] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, s ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí

upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73).

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Jelikož osobě zúčastněné na řízení nebyla Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti uložena žádná povinnost, s jejímž plněním by jí vznikly jakékoli náklady, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s. *a contrario*).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2022

Mgr. Eva Šonková

předsedkyně senátu